JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 07/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 125/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: AUTORIDAD PORTUARIA DE TARRAGONA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: transporte, ferrocarril, mercancías, disconformidad, art. 19.4 LTAIBG, art. 23.2 LPACAP.

R CTBG
Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 18 de diciembre de 2024 el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE TARRAGONA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE (en adelante, AP Tarragona), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Solicito al Port de Tarragona un informe que tiene en su poder, titulado "Anàlisis territorial del transport ferroviari de mercaderies a l'àrea de Tarragona: Revisió d'alternatives" y realizado por la Universidad Rovira i Virgili».

2. Tras notificar al reclamante la ampliación de plazo para resolver, la Autoridad Portuaria de Tarragona (en adelante AP de Tarragona) dicta resolución, de 17 de enero de 2025, en la que acuerda remitir a la Universidad Rovira i Virgili la solicitud de acuerdo con el artículo 19.4 de la LTAIBG, al entender que *«[e]sta disposición*

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

resulta de aplicación al caso presente, en relación con la solicitud formulada, puesto que el documento al que se refiere en su solicitud fue elaborado por la Universidad Rovira i Virgili, motivo por el cual procede la remisión de dicha solicitud a dicha Universidad a fin de que, por ella, se resuelva lo que en su caso se estime procedente»

3. Mediante escrito registrado el 16 de enero de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que está en desacuerdo con la ampliación del plazo que le ha sido notificada. Posteriormente, el 20 de enero de 2025, presenta escrito de ampliación de su reclamación a la vista de la resolución recibida, en el que expone lo siguiente:

   « (...) No estoy de acuerdo con esta derivación porque el citado informe fue encargado por el Port de Tarragona a la URV. La Ley de Transparencia indica claramente que es información pública aquella que obra en poder de la administración o entidad sujeta a esta ley. El Port de Tarragona reconoce tener el informe, pero elude entregarlo (tras un mes de espera) y deriva a este solicitante a otra administración. Si este precepto se acepta, se creará un precedente peligroso, pues la administración de turno nos podrá derivar constantemente a autores de informes o estudios externos, alargando los plazos de entrega de la documentación».

4. Con fecha 20 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 11 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «La Autoridad Portuaria de Tarragona, solicitó la ampliación del plazo para resolver de un mes, dado que se requiere una tramitación interna de la solicitud que afecta a varios organismos y dado las fechas en las que se formuló la solicitud, 18 de diciembre de 2024, en vísperas de las vacaciones navideñas, era muy poco probable cumplir con los plazos previstos.

   Ratificarnos en la resolución del presidente de Autoridad Portuaria de Tarragona de fecha 17 de enero de 2025. En este sentido cabe señalar, que la Autoridad Portuaria de Tarragona no se niega a entregar el informe al Sr. (...) si no que cumple

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

con lo estipulado en el art. 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Señalar que esta Autoridad Portuaria, ha remitido a la universidad Rovira y Virgili la solicitud de información para que resuelva lo que estime oportuno. Adjuntamos registro de salida trasladando la petición a la Universidad Rovira y Virgili.

Por todo ello, se solicita al CTBG que, teniendo en cuenta estas alegaciones, dicte resolución desestimatoria de la reclamación».

5. El 12 de febrero de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el mismo día en el que señala lo siguiente:

«Como ya explicó este reclamante en su reclamación al CTBG, el informe solicitado es un encargo del Port de Tarragona a la URV (en su resolución a la SAIP de este reclamante y en la posterior reclamación, el Port de Tarragona nunca ha negado este extremo). Un encargo que fue pagado, presumiblemente, con dinero público. Por tanto, es un documento que "ha sido adquirido en el ejercicio de las funciones" del Port de Tarragona.

Se trata de un informe o estudio realizado por la URV por petición y encargo del Port de Tarragona. Por lo tanto, es el Port de Tarragona quién debe facilitar esa documentación.

La derivación del Port de Tarragona a la URV es una maniobra de demora y evasión para no tener que entregar la documentación».

R CTBG
Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615

en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a un informe titulado *Anàlisis territorial del transport ferroviari de mercaderies a l'àrea de Tarragona: Revisió d'alternatives,* realizado por la Universidad Rovira i Virgili..

   La AP Tarragona resuelve remitir la solicitud a la Universidad Rovira i Virgili en aplicación del artículo 19.4 LTAIBG, con lo que muestra su disconformidad el reclamante, subrayando que el informe fue elaborado por encargo de la propia AP de Tarragona.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1. LTAIBG establece que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá*

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

Consta en el expediente que, en este caso, el órgano competente si bien notificó el acuerdo de ampliación de plazo al amparo del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG, no argumentó, sin embargo, la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional de ampliación del plazo (complejidad o volumen de la información), toda vez que no puede considerarse como tal justificación la mera invocación de aquéllas, en cuanto que son mero presupuesto legal habilitante para acordar tal ampliación

En las resoluciones R/0335/2022 y R/0489/2022, entre otras, este Consejo ha señalado que la correcta aplicación de esta ampliación del plazo (que debe utilizarse razonablemente y ser objeto de una interpretación restrictiva), se ciñe a dos supuestos: (i) «el *volumen de datos o informaciones*» y (ii) «*la complejidad de obtener o extraer los mismos*»; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto, lo cual, en este caso, no se hizo.

El organismo requerido dictó entonces resolución expresa que, sin embargo, no contenía la información solicitada. Conviene recordar a este respecto que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines. Y es que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, según se subraya en el preámbulo de esta Ley al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. En este caso el reclamante presenta, en primer lugar, escrito disconforme con la notificación de ampliación de plazo para resolver, por lo que resulta necesario recordar que el acuerdo de ampliación de plazo no es susceptible de recurso administrativo de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Se trata, en efecto, de un acto trámite no cualificado pues ni decide sobre el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento —artículo 112.1 LPAC sensu contrario—; por lo que las cuestiones

R CTBG
Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

relativas a la adecuación de dicha ampliación de plazo a los supuestos habilitantes contenidos en el artículo 20.1 LTAIBG — *«el volumen»* o *«la complejidad de la información que se solicita»*— debe analizarse con motivo de la reclamación que, en su caso, se interponga frente a la resolución expresa o presunta de la Administración.

Partiendo de lo anterior, cabe recordar que el artículo 24 LTAIBG establece el plazo de un mes para la interposición de la reclamación «*desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo*». Dado que en este caso se acordó la ampliación del plazo para resolver con fecha 16 de enero de 2025, el escrito presentado a este Consejo en esa misma fecha debió inadmitirse por prematuro al no haber transcurrido el plazo habilitado para dictar resolución sobre el acceso solicitado y ser inadmitido.

Dado que en el transcurso de la tramitación del presente procedimiento el órgano requerido comunicó su respuesta al reclamante, que la presentó a este Consejo junto con escrito de disconformidad frente a la misma, corresponde continuar la tramitación y dictar resolución sobre el fondo del asunto, lo que se realiza a continuación.

6. El órgano requerido ha resuelto la solicitud acordando su traslado a la Universidad Rovira i Virgili en aplicación del artículo 19.4 LTAIBG al entender que es la mencionada entidad la que debe resolver sobre el acceso de lo elaborado por ella y remitido a la AP Tarragona.

   A este respecto, cabe recordar que el legislador español ha optado por incorporar en el dicho precepto una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la *regla de autor*, presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados, aunque no en todos. Como consecuencia de ello, el precepto aludido dispone que «*cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso*». Tal y como se ha indicado en otras ocasiones, aparte del presupuesto expreso (que la información haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro sujeto), la aplicación de la cláusula que nos ocupa requiere la concurrencia de otro requisito implícito: que el autor de la información sea un sujeto obligado por la LTAIBG.

   Ciertamente en este caso el informe pretendido ha sido elaborado en su totalidad por una Universidad que también es sujeto obligado por la LTAIBG. Sin embargo, concurre la especial circunstancia de que el informe ha sido elaborado por encargo

R CTBG
Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

de la AP de Tarragona, según pone de manifiesto el reclamante hasta en dos ocasiones sin que la mencionada autoridad haya negado tal extremo. Esta circunstancia es relevante en la medida en que el resultado de ese encargo implica una cesión de derechos a la entidad contratante. Esto es, la finalidad de la cláusula prevista en el artículo 19.4 LTAIBG es la de que el autor de la información de que se trate (cuando lo ha elaborado en su totalidad o en una parte principal) pueda pronunciarse sobre el acceso solicitado y verificar si concurre alguna causa que obligue a restringir el acceso. Esa es la perspectiva que se encuentra, por ejemplo, en artículo 5.2 del Convenio de Tromsø —que obliga a dar curso a la solicitud de acceso excepto cuando *no esté autorizada a tramitar la solicitud* (debiendo reenviarla a la autoridad competente)— o en el artículo 5 del Reglamento (CE) 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativo al acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión —que, respecto de la información que *no tenga origen* en la institución ante la que se ha presentado la solicitud, impone que o bien se consulte a la institución de que se trate *para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento*, o, alternativamente, o bien se le remita la solicitud—. Se trata, en definitiva, de garantizar la participación en la decisión sobre el acceso de quien fue su autor y mantiene la capacidad de disponer sobre la información y de su contenido.

Sin embargo, en el caso de que esa información haya sido elaborada por encargo (bajo petición e impulso de un tercero) no puede desconocerse que, sin perjuicio del mantenimiento de la autoría moral (paternidad de la obra), se produce una transferencia o cesión de los derechos de explotación de esa obra a la persona (en este caso, la AP de Tarragona) que ha realizado ese encargo en los términos y con el alcance que así se haya acordado —y que, en este caso, no han sido puestos de manifiesto—. Siendo así, no es preciso remitir a la Universidad autora del informe la solicitud de acceso para que esta exprese su parecer, sino que la AP de Tarragona que lo encargó y es titular de los derechos de explotación y uso de dicha obra es la que ha de decidir sobre su acceso o divulgación, en la medida en que se trata de información que obra en su poder y que ha sido adquirida en ejercicio de sus funciones.

En esta línea debe apuntarse que el artículo 39 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, LSF), establece que la autoridad portuaria ejercerá las competencias que se atribuyen al administrador de infraestructuras ferroviarias en los párrafos a), b), c), d), e), f), i), j), m) y n) del artículo 23.1 de dicha Ley respecto de las infraestructuras ferroviarias existentes en los puertos de interés general y conectadas con la Red Ferroviaria de Interés General

R CTBG Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

(RFIG). Entre dichas funciones, la letra n) prevé la de *elaboración y ejecución de estudios o proyectos en materia de movilidad sostenible o de transporte ferroviario*. Por tanto, la competencia específica de elaboración del análisis objeto de la solicitud es, de acuerdo con la normativa, una competencia de la AP Tarragona, con independencia de que para su ejercicio recurra a la intervención de un tercero, en este caso, una universidad pública.

Es por ello que este Consejo considera que no resulta conforme con el sistema de acceso a la información pública recogido en la LTAIBG la remisión de una solicitud al órgano que elaboró una información por parte de aquel órgano que, dentro del ámbito de sus competencias, solicitó la elaboración y recibió el informe encargado.

7. En consecuencia, por las razones expuestas, se debe estimar la reclamación a fin de que la AP de Tarragona entregue el informe solicitado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE TARRAGONA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE TARRAGONA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> *«Solicito al Port de Tarragona un informe que tiene en su poder, titulado "Anàlisis territorial del transport ferroviari de mercaderies a l'àrea de Tarragona: Revisió d'alternatives" y realizado por la Universidad Rovira i Virgili».*

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE TARRAGONA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

R CTBG Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0510 Fecha: 07/05/2025

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 07/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

SUBSANACIÓN DE ERROR MATERIAL

Advertido error material en la resolución R CTBG 0510/2025, de 7 de mayo [N/REF: 125-2025], se procede a realizar la oportuna rectificación conforme al artículo 109.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), a fin de corregir el error detectado en la identificación del reclamante.

ACUERDA

De acuerdo con lo anterior, procede la rectificación en los siguientes términos:

En el recuadro-resumen inicial, donde consta:

Reclamante: [redacted]

debe constar:

Reclamante: [redacted]

Esta rectificación no incide en el sentido de la resolución adoptada, corrige la identificación del reclamante.

[redacted]